
Le droit au regroupement familial face à une interdiction d'entrée dans l'UE : une voie d'accès conditionnée au territoire des États membres

Fabrice Jury



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4214>

DOI : 10.4000/revdh.4214

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Fabrice Jury, « Le droit au regroupement familial face à une interdiction d'entrée dans l'UE : une voie d'accès conditionnée au territoire des États membres », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 19 juin 2018, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4214> ; DOI : 10.4000/revdh.4214

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

Le droit au regroupement familial face à une interdiction d'entrée dans l'UE : une voie d'accès conditionnée au territoire des États membres

Fabrice Jury

- 1 Dans l'affaire *K.A. e.a.*¹, il était question de sept cas de ressortissants d'États tiers résidant en Belgique et membres de la famille de ressortissants belges. La difficulté centrale résidait dans le fait que ces ressortissants de pays tiers avaient fait l'objet d'une décision de retour associée à une interdiction d'entrée définitive sur le territoire belge, conformément à la directive 2008/115 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive dite « Retour »)². Les ressortissants concernés avaient introduit des demandes de titre de séjour fondées sur leur statut de membre de la famille d'un ressortissant belge, lesquelles ont toutes été refusées. Ils saisirent le *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Conseil du contentieux des étrangers) belge. Ce dernier s'interrogea sur la compatibilité de la mesure nationale avec la directive « Retour » et l'article 20 TFUE. C'est pourquoi plusieurs questions préjudicielles furent posées à la Cour de justice. La juridiction de renvoi se demandait si le droit de l'Union prohibait une pratique nationale consistant à rejeter une demande de regroupement familial par un ressortissant d'État tiers membre de la famille d'un citoyen européen, lequel n'avait pas exercé sa liberté de circulation, au seul motif que ce ressortissant faisait l'objet d'une mesure d'interdiction d'entrée sur le territoire de l'État membre en question, et ce, sans examen du lien éventuel de dépendance entre le ressortissant et le citoyen.
- 2 L'arrêt rendu en mai dernier fournit une nouvelle fois la preuve que la question préjudicielle constitue la voie privilégiée pour établir un véritable dialogue entre les juges de la Cour de justice et le juge national. Dans ce cadre, la Grande chambre de la Cour

effectue un *aggiornamento* de ses décisions antérieures, abondantes et évolutives³, complétant celui déjà réalisé l'année passée dans son arrêt *Chavez Vilchez e.a.*⁴.

- 3 À l'occasion de cette affaire belge, elle confirme, à la lumière du droit primaire, son approche protectrice du droit au respect de la vie familiale, dont le bénéfice n'est pas forcément soumis à une condition de circulation du citoyen. La Cour de justice en déduit à titre de principe que le droit au regroupement familial, indissociable du statut de citoyen européen, ne peut être automatiquement refusé par un État sur la base d'une seule interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union (1°). Dans cette logique, la haute juridiction rappelle que les conditions d'accueil de la demande, comme de son rejet, doivent être appréciées avec empirisme par les autorités nationales. Celles-ci semblent donc maîtriser le sort de la demande de regroupement familial. Toutefois, ce contrôle reste limité tant la Cour oriente les autorités vers une vision assouplie de « l'unité des familles » européennes (2°).

1°/ - Une confirmation formelle de l'extension du droit au regroupement familial dans l'Union

- 4 Dans sa réponse à la juridiction belge, la Cour de justice associe de façon équilibrée ses différentes jurisprudences pour réaffirmer l'existence d'un droit de séjour dérivé de la citoyenneté européenne au profit du ressortissant du pays tiers (A). Sur ce fondement, elle met en relief l'importance du droit au regroupement familial qui ne peut être automatiquement refusé au ressortissant d'un pays tiers par un État membre sous peine de porter atteinte au statut du citoyen européen (B).

A/ - Le rappel classique d'un droit de séjour dérivé pour le ressortissant d'un pays tiers

- 5 Afin d'appréhender la légalité de la pratique en cause, il était nécessaire de caractériser le droit applicable aux ressortissants des pays tiers sollicitant un titre de séjour sur le territoire belge. Toutefois, contrairement à ce que soutenaient les autorités nationales, le droit dérivé ne permettait pas d'accorder un droit de séjour à ce ressortissant. D'une part, le citoyen européen, membre de sa famille, n'avait pas exercé sa liberté de circulation dans l'Union. La situation semblait donc ici « purement interne », ne permettant pas *a priori* de mobiliser la directive 2004/38 relative aux droits des citoyens européens et de leurs familles pour éventuellement refuser au ressortissant non européen un titre de séjour régulier⁵. D'autre part, le ressortissant de pays tiers ne résidait pas légalement sur le territoire belge alors même que l'application de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial exige ce critère de résidence légale⁶. Enfin, la directive « Retour » harmonise les règles nationales d'édition et d'exécution des décisions de retour et d'interdiction d'entrée des ressortissants des pays tiers. Cependant, elle n'éclaire pas le traitement d'une demande de titre de séjour introduite sur la base du regroupement familial après les décisions précitées. Il n'en demeure pas moins qu'après avoir écarté fermement l'application du droit dérivé au cas d'espèce, la Grande chambre disposait d'une base juridique subsidiaire pour fonder sa décision. L'avocate générale Sharpston elle-même estima que la pratique litigieuse, motivée par une interdiction d'entrée sur le territoire européen, « est si étroitement liée au droit du citoyen de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres qu'elle présente un lien indissociable

avec les droits garantis par l'article 20 TFUE »⁷. Validant cette lecture contingente, la Cour de justice réaffirme alors sa jurisprudence classique reposant sur la lettre du Traité. Elle fonde sa réponse à la juridiction belge directement sur la citoyenneté européenne associée aux articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux.

- 6 Dans ce cadre, la Cour réitère le considérant le principe de son arrêt *Grzelczyk* de 2001, au terme duquel l'article 20 TFUE « confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, lequel a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »⁸, indépendamment des normes de droit dérivé. Elle rappelle également l'étape franchie dans son arrêt controversé *Zambrano* de 2011, au terme duquel elle lit l'article précité comme s'opposant « à des mesures nationales, y compris des décisions refusant le droit de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qui ont pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut »⁹. Dès lors, l'existence supposée d'« une situation purement interne » n'était pas un obstacle indépassable pour répondre, sur la base du droit de l'Union, à la juridiction de renvoi. Dans son analyse, la Cour entérine sa vision restrictive d'une telle situation et partant de la compétence nationale. Cette préférence affirmée pour « une citoyenneté européenne de résidence » est tout autant utile à la juridiction que logique. Si la portée de ses arrêts *McCarthy*¹⁰ et *Dereci*¹¹ de 2011 était incertaine, elle considérait depuis lors que « la situation d'un citoyen de l'Union qui [...] n'a pas fait usage du droit de libre circulation ne saurait, de ce seul fait, être assimilée à une situation purement interne »¹². Néanmoins, dans son arrêt *Yoshikazu Lida*¹³ de 2012, la Cour de justice semble s'attacher à nouveau à la mobilité du citoyen. Dès lors, sans véritable originalité sur ces points, l'arrêt *K.A. e.a.* n'en reste pas moins significatif par le message qu'il véhicule en mettant fin aux incertitudes qui perduraient.
- 7 Ainsi, la Cour de justice révèle à nouveau l'interdépendance entre d'un côté la figure centrale du citoyen et l'effectivité de ses droits et, de l'autre, le régime applicable aux membres de sa famille ressortissants extracommunautaires. Néanmoins, cette interdépendance n'induit pas une assimilation de ces statuts. D'ailleurs, une fois ce rappel des contours de la citoyenneté européenne, la Cour réédite la différenciation à laquelle elle avait procédé dans son arrêt *Zambrano* et dans son arrêt *Chavez Villchez e.a.* de 2017. Elle considère que les éventuels droits conférés par le Traité aux ressortissants de pays tiers « sont non pas des droits propres auxdits ressortissants, mais des droits dérivés de ceux dont jouit le citoyen de l'Union »¹⁴. En d'autres termes, aucun droit autonome n'est octroyé par les textes européens à ces ressortissants dont la protection est distincte de celle des citoyens de l'Union. Cette assertion, loin d'être anodine, emporte des conséquences substantielles sur le plan probatoire. En effet, dans le droit fil de son arrêt *Chavez Villchez e.a.*, la Cour ajoute que « la finalité et la justification desdits droits dérivés se fondent sur la constatation que le refus de leur reconnaissance est de nature à porter atteinte, notamment, à la liberté de circulation du citoyen de l'Union »¹⁵. Ce faisant, il restait encore à la Grande chambre à identifier en l'espèce une éventuelle atteinte aux droits des nationaux belges afin de déterminer ceux des membres de leurs familles.

B/ - L'atteinte manifeste à la citoyenneté européenne par le refus automatique du regroupement familial

- 8 Dans cette affaire, l'atteinte aux droits des citoyens européens restait hypothétique puisqu'ils n'avaient pas traversé leurs frontières nationales. Face à cette immobilité,

l'articulation du droit au regroupement familial avec l'interdiction d'entrée sur le sol européen devait relever *a priori* de la seule compétence des États membres. Malgré cette absence apparente d'un élément d'extranéité, les juges de l'Union tirent les conséquences de leur arrêt *Zambrano*, et explicitent leur critère de « jouissance effective de l'essentiel des droits » du citoyen européen. Ils saisissent cette occasion pour utiliser à nouveau la solution d'équilibre adoptée dans leur arrêt *Dereci*¹⁶ et déclinée avec constance dans leurs arrêts *O. et S.*¹⁷, *Alokpa e. a.*¹⁸ ou *Chavez Villchez e.a.*¹⁹. La Cour de justice dépasse alors - définitivement ? - ses atermoiements concernant l'identification de la notion de « situation purement interne ». Elle précise ainsi qu'« il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour doit néanmoins être accordé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union, si, comme conséquence du refus d'un tel droit, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut »²⁰. Au terme de ce « standard jurisprudentiel »²¹, la seule recherche de « l'unité des familles » n'est pas suffisante pour qu'en l'absence de mobilité du citoyen le juge octroie un droit de séjour au ressortissant du pays tiers membre de sa famille. Il faut également que ce refus oblige le citoyen à quitter lui-même le territoire de l'Union auquel cas il y aurait une méconnaissance mécanique de ses droits, indépendamment de la durée de son éloignement. Toutefois, si cette solution est en principe protectrice, sa mise en œuvre restreint son bénéfice pour les individus concernés.

- 9 Ainsi, la question centrale de l'arrêt *K.A. e.a.* portait sur l'identification des conséquences du refus automatique du bénéfice du regroupement familial au motif que le demandeur avait fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union. Dans ses arrêts *Celaj*²² ou *Ouhrami*²³, la Cour a d'abord cherché à protéger l'effet utile de l'interdiction d'entrée dans l'Union accompagnant parfois la décision de retour frappant les ressortissants de pays tiers. Elle a pu atténuer les scories du régime de l'interdiction d'entrée érigée comme « un moyen destiné à accroître l'efficacité de la politique de l'Union en matière de retour » en garantissant que le ressortissant en situation irrégulière éloigné ne puisse plus revenir légalement dans l'Union pendant une certaine période²⁴. Néanmoins, la même politique doit être mise en œuvre dans le respect de la vie familiale qui doit constituer en la matière « une considération primordiale pour les États membres »²⁵. C'est pourquoi l'arrêt *K.A. e.a.* rééquilibre le rapport entre l'effet utile des procédures de retour des non-citoyens et celui de la protection des droits des citoyens (qui conditionnent directement ceux des non-citoyens).
- 10 La législation belge apparaît déséquilibrée au détriment des citoyens européens et des membres de leurs familles. La Cour de justice avait déjà eu l'occasion d'analyser une législation nationale aussi abrupte dans son arrêt *Rendon Marin*²⁶ rendu en 2016. Il était question dans cette affaire d'un ressortissant colombien, père de deux enfants nés et résidant en Espagne. Condamné à une peine d'emprisonnement, le ressortissant avait toutefois sollicité un titre de séjour auprès des autorités espagnoles qui l'avaient automatiquement refusé en raison de ses antécédents pénaux. Cependant, la Cour de justice avait implacablement estimé que le droit de l'Union « s'oppose à une réglementation nationale imposant de refuser de manière automatique l'octroi d'un

permis de séjour au ressortissant d'un État tiers, parent d'enfants mineurs citoyens de l'Union dont il assure la garde exclusive, au seul motif que l'intéressé a des antécédents pénaux, lorsque ledit refus a pour conséquence d'imposer à ces enfants de quitter le territoire de l'Union »²⁷. La Cour de justice adopte le même raisonnement dans son arrêt *K.A. e.a.*. Elle estime, en effet, que la pratique belge impose *de facto* au ressortissant d'un pays tiers de quitter le territoire de l'Union afin de contester, par la suite, l'interdiction d'entrée sur ledit territoire dont il fait l'objet. Ce faisant, elle est de nature « à compromettre l'effet utile de l'article 20 TFUE si le respect de cette obligation aboutit, en raison de l'existence d'une relation de dépendance entre ledit ressortissant d'un pays tiers et un citoyen de l'Union, membre de sa famille, à ce que ce dernier soit, dans les faits, contraint de l'accompagner et, partant, de quitter, lui aussi, le territoire de l'Union pour une durée qui, comme le relève la juridiction de renvoi, est indéterminée »²⁸. À cet égard, il est intéressant de noter que les articles 5 et 11 de la directive « Retour », inapplicables en l'espèce, ne s'opposent pas à une telle pratique de refus automatique. Cette précision subsidiaire met en relief le rôle important du droit primaire dans la protection du citoyen européen en l'absence d'harmonisation des règles nationales.

- 11 Au terme de ces affaires *Rendon Martin* et *K.A. e.a.*, il est clair que, même en dehors de la directive « Retour », les États ne peuvent pas librement refuser une demande de regroupement familial. Le caractère automatique, c'est-à-dire général et absolu, d'une telle mesure nationale porte nécessairement atteinte à la jouissance effective des droits du citoyen européen. Cette exclusion de toute automaticité n'est, par ailleurs, pas propre à la libre circulation des citoyens. La Cour la refuse également pour les dérogations aux libertés économiques innervant le marché intérieur²⁹. Dans son arrêt *K.A. e.a.*, elle en conclut alors avec cohérence que l'autorité saisie d'une demande de regroupement familial similaire à celles de l'espèce ne peut refuser de l'examiner « au seul motif que ce ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire de cet État membre »³⁰. *A contrario*, cela signifie que chaque demande doit faire l'objet d'un examen individuel par l'autorité. C'est le second point sur lequel l'arrêt *K.A. e.a.* fournit des éléments intéressants.

2°/ - Un conditionnement réel de l'extension du droit au regroupement familial dans l'Union

- 12 Une interdiction d'entrée sur le territoire européen ne peut rendre automatiquement irrecevable la demande de regroupement familial du ressortissant d'un pays tiers. Dans cette perspective, la Cour de justice précise l'évaluation de la situation de ce ressortissant qui porte notamment sur l'intensité de son lien avec le citoyen européen membre de sa famille (A). En outre, elle confirme sa vision restrictive de l'invocabilité des conditions de l'interdiction d'entrée édictée contre le demandeur pour rejeter sa demande de regroupement familial (B).

A/ - L'importance confirmée d'un lien individualisé de dépendance comme critère de regroupement familial

- 13 Le second enseignement de l'arrêt *K.A. e.a.* réside dans l'obligation de pragmatisme qu'il rappelle avec fermeté à l'autorité nationale recevant les demandes de regroupement familial. En effet, il lui incombe « d'apprécier s'il existe, entre le ressortissant d'un pays

tiers et le citoyen de l'Union concernés, une relation de dépendance telle qu'un droit de séjour dérivé doit, en principe, être accordé à ce ressortissant, au titre de l'article 20 TFUE, sous peine de contraindre, de fait, ledit citoyen à quitter le territoire de l'Union dans son ensemble et, partant, de le priver de la jouissance effective de l'essentiel des droits que lui confère son statut »³¹. Cette impérieuse obligation d'examen individuel, constante dans la jurisprudence de la Cour de justice³² et directement issue de l'article 5 de la directive « Retour », protège l'individu contre toute décision arbitraire d'une autorité publique. Elle aligne le droit de l'Union sur le régime de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui « implique une mise en balance des intérêts antagonistes de l'individu concerné et de l'État »³³. Suivant sa logique adoptée pour la circulation des étudiants dans l'Union³⁴, la Cour de justice fait preuve, dans son arrêt *K.A. e.a.*, d'une certaine pédagogie à l'égard de la juridiction de renvoi. En effet, la marge d'analyse octroyée à la juridiction nationale n'est pas sans limites. La Cour lui indique au surplus comment déceler ou récuser, au terme d'un examen individualisé, cette « relation de dépendance » susceptible de fonder un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE. Pour ce faire, la Grande chambre enjoint au juge belge de ne pas traiter de la même façon les sept affaires pour lesquelles il l'avait saisie à titre à préjudicielle.

- 14 En premier lieu, les juges de l'Union distinguent les affaires dans lesquelles la demande de regroupement familial est formulée par des ressortissants tiers majeurs dont le parent belge est également majeur. Dans cette situation, la reconnaissance d'une relation de dépendance « n'est envisageable que dans des cas exceptionnels dans lesquels, eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes, la personne concernée ne pourrait, d'aucune manière, être séparée du membre de sa famille dont elle dépend »³⁵. Dès lors, un droit de séjour dérivé ne peut être reconnu à un ressortissant d'un pays tiers lié à un citoyen européen majeur que dans des cas résiduels dont il appartient à l'autorité nationale de vérifier l'existence de façon empirique. La Cour ajoute d'ailleurs qu'en l'espèce aucune affaire soumise à la juridiction de renvoi ne revêt la forme d'un tel « cas exceptionnel »³⁶ sans pour autant définir directement celui-ci. Elle prend soin, malgré tout, d'indiquer que la seule charge financière que le citoyen ferait peser sur le ressortissant du pays tiers ne suffit pas. Cette exigence d'exceptionnalité de la situation du demandeur constitue le second facteur de rationalisation du regroupement familial après l'obstacle à « la jouissance effective de l'essentiel » des droits du citoyen.
- 15 En second lieu, l'arrêt *K.A. e.a.* explicite, de façon plus consistante, la situation plus fréquente du ressortissant du pays tiers parent d'un citoyen européen mineur. La Cour confirme les éléments d'analyse qu'elle avait déjà mis en exergue dans son arrêt *Chavez-Vilchez e.a.* Elle réitère son postulat selon lequel le lien de dépendance entre l'enfant et le parent de nature à accorder à celui-ci un droit de séjour dérivé n'est pas seulement biologique, juridique et/ou économique³⁷. Les conséquences d'un refus de droit de séjour au parent d'un citoyen européen mineur sur la jouissance effective de ses droits doivent être appréciées à la lumière de « la question de la garde de l'enfant ainsi que celle de savoir si la charge légale, financière ou affective de cet enfant est assumée par le parent ressortissant d'un pays tiers »³⁸. Un point est mis en relief par la Grande chambre. En examinant la demande de regroupement familial, « les autorités compétentes doivent tenir compte du droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de la Charte, cet article devant être lu en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de la

Charte »³⁹. L'autorité nationale doit ainsi identifier le parent assumant la garde effective de l'enfant et sa relation de dépendance avec ce dernier. Toutefois, il ne s'agit plus du seul critère d'analyse imposé à l'autorité, puisque s'y ajoute la protection des droits fondamentaux de l'enfant. En ce sens, les arrêts *Chavez-Vilchez e.a.* et *K.A. e.a.* illustrent le rôle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union devenue en quelques années un référentiel essentiel dans l'office des juges de l'Union. La Cour de justice poursuit ensuite son travail de pilotage de la juridiction belge. Elle indique ainsi que la relation de dépendance conduisant l'enfant citoyen européen à quitter le territoire de l'Union n'est pas réductible à la seule capacité d'un parent à le prendre en charge seul au quotidien, même si elle intervient dans l'analyse. Il faut prendre en considération « l'ensemble des circonstances de l'espèce »⁴⁰ et notamment l'âge de l'enfant, son développement et l'intensité de sa relation affective ses parents. Dans la même logique, la cohabitation entre le parent et le mineur constitue un élément pertinent mais non indispensable pour établir l'existence d'un lien de dépendance⁴¹.

- 16 Dans chacune de ces hypothèses, le sort du ressortissant du pays tiers reste par définition peu prédictible, le laissant dans l'insécurité juridique. En effet, si la reconnaissance d'un droit de séjour dérivé pour le ressortissant du pays tiers est admise dans son principe, sa réalité reste soumise un examen *in concreto*. Il n'en demeure pas moins qu'en admettant la possibilité - fût-elle minime - d'un droit de séjour, indépendamment de l'interdiction d'entrée dont a fait l'objet le ressortissant du pays tiers, la jurisprudence constructive de la Cour restreint les effets de la directive « Retour ». De plus, en balisant l'examen à effectuer par l'autorité nationale, la haute juridiction réduit l'aléa auquel font face les individus. Il lui restait encore à éclaircir le poids des conditions ayant conduit à l'édition d'une interdiction d'entrée dans l'évaluation de la recevabilité de la demande de regroupement familial.

B/ - La recevabilité limitée des conditions de l'interdiction d'entrée comme critères de rejet du regroupement familial

- 17 Dans sa dernière question à la Cour de justice, le Conseil du contentieux des étrangers belge souhaite connaître l'incidence des conditions d'une interdiction d'entrée sur une demande de regroupement familial formulée par le ressortissant d'un pays tiers. Or, la Grande chambre de la Cour adopte une vision indéniablement restrictive de cette incidence, tant s'agissant des conditions temporelles que matérielle de l'interdiction.
- 18 En premier lieu, l'arrêt *K.A. e.a.* précise qu'« il est indifférent que la relation de dépendance invoquée par le ressortissant d'un pays tiers à l'appui de sa demande de séjour aux fins d'un regroupement familial soit née après l'adoption, à son encontre, d'une interdiction d'entrée sur le territoire »⁴². Cette assertion de la Cour n'est pas neutre, puisqu'elle exclut une partie des motifs procéduraux utilisables par les autorités pour rejeter une demande de regroupement familial. Suivant la même logique, l'article 20 TFUE est également indifférent au fait que « la décision d'interdiction d'entrée sur le territoire européen frappant le ressortissant d'un pays tiers fait l'objet soit devenue définitive au moment où celui-ci introduit sa demande de séjour aux fins d'un regroupement familial »⁴³, ce qui était le cas en l'espèce. Dès lors, ledit ressortissant peut être encore sur le territoire de l'Union y compris lorsqu'il conteste son interdiction d'entrée sur celui-ci. Or, cette hypothèse est expressément admise par la directive « Retour » telle qu'interprétée avec souplesse par l'arrêt *K.A. e.a.*⁴⁴.

- 19 En second lieu, la haute juridiction souligne l'impact limité du motif de l'interdiction d'entrée dans l'évaluation de la demande de regroupement familial. Confirmant ses jurisprudences *Tsakouridis*⁴⁵ et *Rendon Martin*⁴⁶, elle rappelle qu'« en tant que justification d'une dérogation au droit de séjour des citoyens de l'Union ou des membres de leurs familles, les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent être entendues strictement »⁴⁷. En effet, ces notions se rapportant à l'exercice de prérogatives régaliennes sont déjà saisies par le droit dérivé. Dès lors, leur portée « ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres sans contrôle des institutions de l'Union »⁴⁸. Sur cette base, la Cour de justice confirme par son arrêt *K.A. e.a.* un autre « standard jurisprudentiel » essentiel dans la perspective d'un droit au regroupement familial davantage intégratif : ce n'est que lorsque « le refus du droit de séjour est fondé sur l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou à la sécurité publique » qu'un tel refus « serait conforme au droit de l'Union même s'il entraînait l'obligation pour le citoyen de l'Union, membre de sa famille, de quitter le territoire de l'Union »⁴⁹. Afin d'identifier ou d'écarter une telle hypothèse, l'autorité doit impérativement procéder à « une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce »⁵⁰. Les juges de l'Union indiquent à la juridiction de renvoi un spectre non exhaustif d'éléments devant être pris en compte pour pareille appréciation. Ainsi, les antécédents pénaux de l'individu, sa dangerosité, l'âge de ses enfants doivent être pris en considération. Cependant, cet examen de la situation économique et familiale du demandeur du titre de séjour doit être réalisé « à la lumière du principe de proportionnalité, de l'intérêt supérieur du ou des éventuels enfants concernés et des droits fondamentaux »⁵¹ dont la Cour de justice garantit le respect. Or, un tel examen n'est pas prévu par la législation belge, que ce soit lors de l'adoption de la décision de retour ou lors de l'adoption de l'interdiction d'entrée. Soucieuse des droits des ressortissants tiers, la Cour de justice ajoute sur ce point une précision utile : si un tel examen avait eu lieu dans le cadre de la décision de retour complétée par une interdiction d'entrée, « l'autorité nationale compétente n'en serait pas moins tenue d'examiner, au moment où elle envisage de rejeter la demande de séjour aux fins d'un regroupement familial introduite par le ressortissant d'un pays tiers, si, depuis l'adoption de la décision de retour, les circonstances factuelles n'ont pas évolué d'une telle manière qu'un droit de séjour ne peut plus désormais lui être refusé »⁵².
- 20 À la lumière de ces éléments, l'apport de l'arrêt *K.A. e.a.* est ambivalent. Si la Cour de justice adopte une vision assouplie de la temporalité dans laquelle le droit de séjour peut être invoqué par le demandeur, la haute juridiction adopte une vision restrictive des motifs pouvant fonder le rejet de ce droit de séjour. Ces deux logiques constituent, en réalité, les deux facettes d'une même démarche pour les juges de l'Union. Elle consiste à protéger les droits des citoyens et de leurs familles contre l'arbitraire de certains États membres fondé sur une lecture trop rigoriste et déséquilibrée de la directive « Retour ». Aussi, dans un contexte migratoire incertain tant sur le plan juridique que politique⁵³, le ressortissant du pays tiers peut-il malgré tout s'appuyer sur la protection constante des juges de l'Union. Dans ce cadre, la différence entre le statut de citoyen européen et celui de ressortissant de pays tiers continue à être formellement marquée. Néanmoins, la différence de degré dans la protection de leurs droits respectifs tend en revanche à s'atténuer dans un environnement juridique mieux sécurisé.

*

CJUE, 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, aff. C-82/16, rec. num.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, aff. C-82/16.
2. Directive 2008/115 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, JOUE L 348/98 du 24 décembre 2008.
3. Par ex. v. notamment MOREL B., « Le long chemin du droit de séjour des ressortissants extracommunautaires membres de la famille d'un citoyen de l'Union », *RDUE*, 2018, p. 177.
4. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., aff. C-133/15. Sur cette aff. : MONEGER F., « Le droit au séjour et aux prestations familiales des parents d'enfants citoyens européens, ressortissants d'Etats tiers », *RDSS*, 2017, p. 671.
5. Conclusions de l'avocat général Mme Eleanor Sharpston présentées le 26 octobre 2017 pour l'aff. C-82/16 : point 38. Sur cette base juridique : directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, JOUE L 158/77 du 30 avril 2004.
6. Conclusions de l'avocat général Mme Eleanor Sharpston présentées le 26 octobre 2017, préc. : point 39.
7. Conclusions de l'avocat général Mme Eleanor Sharpston présentées le 26 octobre 2017, préc. : point 50.
8. CJCE, 20 septembre 2001, Grzelczyk, aff. C-184/99, rec. p. I-06193 : point 31 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, préc. : point 47.
9. CJUE, Grde Ch., 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano, aff. C-34/09, rec. p. I-01177 : point 42 (sur cette aff. : ADL du 11 mars 2011 par GKEGKA M. ; également BOUTAYEB C., « Le bénéfice du regroupement familial élargi aux parents étrangers d'enfants citoyens de l'Union », *RDSS*, 2011, p. 449) ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, préc. : point 49.
10. CJUE, 3ème Ch., 5 mai 2011, McCarthy, aff. C-434/09, rec. p. I-03375. Sur cette aff. : ADL du 10 mai 2011 par BENLOLO-CARABOT M.
11. CJUE, Grde Ch., 15 novembre 2011, Dereci, aff. C-256/11, rec. p. I-11315. Sur cette aff. : ADL du 3 décembre 2011 par GKEGKA M. ; également PLATON S., « Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts Zambrano, McCarthy et Dereci - De la boîte de Pandore au labyrinthe du Minotaure », *RTDE*, 2012, p. 23.
12. CJUE, 3ème Ch., 5 mai 2011, McCarthy, préc. : point 46 ; CJUE, Grde Ch., 15 novembre 2011, Dereci, préc. : point 61.
13. CJUE, 3ème Ch., 8 novembre 2012, Yoshikazu Lida, aff. C-40/11 : point 72.
14. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., préc. : point 62 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, préc. : point 50.
15. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., préc. : point 62 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, K.A. e.a. contre Belgische Staat, préc. : point 50.

16. CJUE, Grde Ch., 15 novembre 2011, *Dereci*, préc. : points 66 à 68.
17. CJUE, 6 décembre 2012, O. et S., aff. jtes C-356/11 et C-357/11 : points 47 à 50.
18. CJUE, 2ème Ch., 10 octobre 2013, *Alokpa e.a.*, aff. C-86/12 : point 32.
19. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, préc. : point 63.
20. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 51.
21. Le terme de « standard » est ici emprunté au Professeur Etienne Pataud in « Intégration et solidarité : quelles valeurs pour la citoyenneté ? Quelles fonctions pour l'intégration ? », *RTDE*, 2014, p. 787.
22. CJUE, 4ème Ch., 1er octobre 2015, *Celaj*, aff. C-290/14 : « la directive 2008/115 n'exclut pas la faculté pour les Etats membres de prévoir des sanctions pénales à l'encontre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier pour lesquels l'application de la procédure établie par cette directive a abouti à leur retour et qui entrent de nouveau sur le territoire d'un Etat membre en violation d'une interdiction d'entrée » (point 30). Sur cette aff. : ADL du 28 octobre 2015 par PEYRONNET C.
23. CJUE, 2ème Ch., 26 juillet 2017, *Ouhrami*, aff. C-225/16 : « il découle ainsi du libellé, de l'économie et de l'objectif de la directive 2008/115 que la période d'interdiction d'entrée ne commence à courir qu'à partir de la date à laquelle l'intéressé a effectivement quitté le territoire des Etats membres » (point 53).
24. CJUE, 2ème Ch., 26 juillet 2017, *Ouhrami*, préc. : point 51.
25. Directive 2008/115 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, préc. : cons.22.
26. CJUE, Grde Ch., 13 septembre 2016, *Rendon Marin*, aff. C-165/14.
27. CJUE, Grde Ch., 13 septembre 2016, *Rendon Marin*, préc. : points 67 et 87.
28. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 56.
29. Par ex. CJUE, 3ème Ch., 4 mai 2017, Procédure pénale c./Luc Vanderborght, aff. C-339/15.
30. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 57.
31. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 57.
32. Par ex. CJUE, 2ème Ch., 9 juillet 2015, K. et A., aff. C-153/14 : point 58.
33. Conclusions de l'avocat général Mme Eleanor Sharpston présentées le 26 octobre 2017, préc. : point 61.
34. CJUE, Grde Ch., 13 avril 2010, *Bressol e.a.*, aff. C-73/08, rec. p. I-02735 : la Cour de justice explique à la juridiction de renvoi comment doit procéder l'autorité souhaitant limiter l'accès des étudiants d'autres Etats membres à son système universitaire (points 71 à 79). Il s'agit de sécuriser au maximum « une analyse prospective qui devra extrapoler à partir de nombreux éléments aléatoires et incertains » (point 69).
35. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 65.
36. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 66.
37. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : points 74 et 75.
38. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, préc. : point 68 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 70.
39. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, préc. : point 70 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 71.
40. CJUE, Grde Ch., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, préc. : point 71 ; CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 72.
41. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 73.
42. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 81.
43. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 84.
44. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 61.
45. CJUE, Grde Ch., 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, rec. p. I-11979 : points 40 et 41. Sur cette aff. : ADL du 6 janvier 2011 par BENLOLO-CARABOT M.
46. CJUE, Grde Ch., 13 septembre 2016, *Rendon Marin*, préc. : point 82.
47. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc. : point 91.
48. CJUE, Grde Ch., 13 septembre 2016, *Rendon Marin*, préc. : point 82.

49. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc : point 92.
50. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc : point 93.
51. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc : point 97.
52. CJUE, Grde Ch., 8 mai 2018, *K.A. e.a. contre Belgische Staat*, préc : point 96.
53. Sur ce sujet v. notamment : LABAYLE H., « La crise des politiques européennes d'asile et d'immigration, regard critique », *RFDA*, 2017, p. 893.
-

RÉSUMÉS

Le 8 mai 2018, la Cour de justice a rendu un arrêt confirmant le lien profond entre le regroupement familial et la protection des droits fondamentaux. Elle estime, en effet, que le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen européen ne peut pas voir sa demande de titre de séjour sur la base d'un regroupement familial automatiquement refusée par un État membre au seul motif qu'il a fait l'objet d'une interdiction d'entrée dans l'Union. La Cour s'appuie directement sur le statut de citoyen européen pour rappeler, à la lumière de l'article 20 TFUE et de la Charte des droits fondamentaux, le droit de séjour dérivé dont bénéficie le ressortissant du pays tiers. Elle en déduit alors qu'une pratique nationale de refus automatique est impossible même en l'absence de mobilité du citoyen. Ce faisant, l'effet utile de l'article 20 TFUE impose aux autorités de procéder à un examen individualisé de chaque demande de regroupement familial. Loin d'être libres à cet égard, les États membres sont guidés par la Cour de justice qui les oblige à prendre en compte, dans leur examen, le respect des droits fondamentaux.

AUTEUR

FABRICE JURY

Docteur en droit de l'Union européenne, ATER à l'Université Jean Moulin - Lyon 3 - CEE (EA 4185)